

02.418

Initiative parlementaire

**Indemnisation pour nuisances sonores dues au trafic
aérien. Garanties quant à la procédure (Hegetschweiler)**

**Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du
territoire et de l'énergie du Conseil national**

du 21 mai 2007

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur l'expropriation et de la loi fédérale sur l'aviation, que nous soumettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'adopter les modifications proposées.

21 mai 2007

Pour la commission :

La présidente, Barbara Marty Kälin

Aperçu

Le présent projet de loi propose une révision partielle de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx) et de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA). Le but de la révision est de garantir que les propriétaires fonciers concernés puissent faire valoir leurs prétentions à des indemnités pour moins-value en raison des nuisances sonores dans le cadre d'une procédure simple et conforme aux principes de la LEx.

Une modification de la LEx vise à instaurer la sécurité du droit en ce qui concerne l'extinction des prétentions lors du retrait des droits de voisinage. Les art. 24a, 27, 30, 31, 41^{bis}, 89, 89^{bis} et 89^{ter} LEx sont complétés par des dispositions qui, dans la procédure, donnent à l'expropriation des droits de voisinage le même poids qu'à une expropriation matérielle. Le nouvel art. 41^{bis} introduit dans la LEx règle la prescription. En vertu de cette disposition, le délai de prescription des indemnités pour le retrait des droits de défense ne commence pas à courir avant le dépôt ordinaire des plans d'expropriation incluant l'immeuble considéré. Ces garanties de procédure sont valables pour tous les propriétaires, locataires et preneur de bail à ferme dont le bien se trouve à proximité d'infrastructures destinées aux transports et à la défense nationale, et qui sont autorisées par les autorités fédérales.

Le cas échéant, les indemnités versées au propriétaire en raison du bruit excessif doivent être transférées aux locataires et fermiers. Le nouvel art. 24a LEx fixe l'affectation de ces indemnités – réduction du loyer ou du fermage – et l'art. 89^{ter} LEx introduit une procédure permettant de faire valoir ce droit.

Le projet a en outre pour but de clarifier la situation juridique des propriétaires, mais aussi des locataires touchés par une augmentation des nuisances sonores provoquées par la modification du règlement d'exploitation d'un aéroport et de leur permettre de faire valoir leur droit à une indemnisation pour moins-value dans le cadre d'une procédure simple. Il prévoit de régler la procédure d'approbation de modifications importantes du règlement d'exploitation par les nouveaux art. 36d à 36i LA et, pour les aéroports, subsidiairement par la LEx. Cela correspond à la procédure qui est actuellement appliquée pour l'approbation des plans relatifs à la construction ou au réaménagement d'un aérodrome.

Le but est de régler la procédure d'expropriation en cas d'augmentation des nuisances sonores provoquées par les modifications des règlements d'exploitation des aéroports. Il n'y a toutefois pas lieu de s'attendre à un flot de nouvelles prétentions étant donné que la pratique en matière d'indemnisation continuera de se conformer aux lignes directrices et valeurs limites de la loi sur la protection de l'environnement ainsi qu'à la jurisprudence stricte du Tribunal fédéral auxquelles la révision proposée ne changera rien. Les modifications de la LA et de la LEx proposées clarifient la procédure et empêchent que des cas semblables soient jugés de manière divergente.

Liste des abréviations

ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CC	Code civil
CO	Code des obligations
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse
dB(A)	Niveau sonore exprimé en décibels pondérés A
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DS	Degré de sensibilité
EIE	Etude d'impact sur l'environnement
FTP	Réalisation et financement de l'infrastructure des transports publics
LA	Loi fédérale sur l'aviation
LCdF	Loi fédérale sur les chemins de fer
Leq	Niveau de bruit continu équivalent
LEx	Loi fédérale sur l'expropriation
LFEM	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche
LPE	Loi sur la protection de l'environnement
LRN	Loi fédérale sur les routes nationales
LTF	Loi fédérale sur le Tribunal fédéral
OEIE	Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFJ	Office fédéral de la justice
OFT	Office fédéral des transports
OPB	Ordonnance sur la protection contre le bruit
OSIA	Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique
VLI	Valeur limite d'immissions

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Situation initiale

Le 22 mars 2002, le conseiller national Hegetschweiler déposait une initiative parlementaire qui demandait, d'une part, que les prétentions pour expropriation en raison d'immissions ne soient pas balayées par des exceptions de prescription avant que des plans aient été déposés conformément au droit d'expropriation et, d'autre part, que soit introduite une procédure simple de dédommagement des propriétaires fonciers qui subissent des nuisances sonores excessives en raison de modifications des règlements d'exploitation d'aéroports.

Lors de l'examen préliminaire, l'auteur de l'initiative a déclaré que, dans sa réponse à la question ordinaire du 21 juin 2001 « Droit à la propriété et expropriation pour cause de bruit » (01.1062), le Conseil fédéral avait largement éludé la question de savoir si les personnes concernées par le bruit des avions avaient droit à des garanties du fait d'une expropriation formelle (découlant des rapports de voisinage, fondée sur les émissions excessives de bruit) ou d'une expropriation matérielle (fondée sur les restrictions de propriété imposées par un plan de zones de bruit ou autre mesure similaire), comme c'est le cas dans le secteur des chemins de fer et des routes nationales où la procédure est réglée de manière plus claire. Le Conseil fédéral avait expressément constaté qu'il n'y avait pas lieu de modifier la loi fédérale sur l'aviation (LA)¹ à ce sujet.

L'auteur de l'initiative a par ailleurs émis des critiques concernant une décision du Tribunal fédéral (ATF 124 II 543 du 23 septembre 1998) par laquelle ce dernier avait rejeté des recours en rapport avec l'aéroport de Genève-Cointrin en faisant valoir que lesdits recours auraient dû être déposés plus tôt. Dans ses considérants, le Tribunal fédéral avait argué de ce que les propriétaires immobiliers auraient dû prévoir que les nuisances causées par le bruit des aéronefs allaient augmenter avec le temps et qu'ils auraient dû faire état de leurs griefs par rapport aux plans des zones de bruit publiés en 1987 dans les cinq ans, soit en 1992 au plus tard. L'auteur de l'initiative estimait que cette argumentation était choquante et posait un problème au niveau de l'Etat de droit dans la mesure où des prétentions découlant du droit du voisinage ne se prescrivent pas tant que l'atteinte perdure. C'est précisément lorsqu'il y a une augmentation progressive des nuisances, et tel est le cas avec le trafic aérien, que le délai de prescription de cinq ans, fixé par le Tribunal fédéral, est trop court. La crainte d'un non-respect du délai en raison des incertitudes de procédure avait d'ailleurs conduit au dépôt de milliers d'oppositions dans le cas de l'aéroport de Zurich-Kloten, alors même que la discussion sur certaines variantes ne faisait que commencer et qu'elles ne pouvaient donc pas encore être traitées.

L'administration a mentionné que le régime actuel n'a été modifié que récemment (loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision²). Les procédures en cours ne sont plus représentatives de la

¹ RS 748.0

² RO 1999 3071 ; FF 1998 2221

réglementation en vigueur. Selon le nouveau régime, les prescriptions relatives à la procédure de la loi fédérale sur l'expropriation (LEx)³ et celles relatives à la procédure de mise à l'enquête publique sont regroupées dans la procédure d'approbation des plans. Il n'y a lieu de procéder qu'à une seule mise à l'enquête publique. L'initiative demande qu'un regroupement avec la LEx soit également opéré dans le cadre des modifications des règlements d'exploitation. L'administration a estimé que cette demande serait difficile à satisfaire du fait que de telles modifications ne font pas l'objet de mise à l'enquête ou de procédure comme cela est le cas pour l'approbation des plans. A titre exceptionnel, des modifications de règlements d'exploitation ont lieu selon les nouvelles règles. Tel est notamment le cas des modifications qui ont des effets sur l'environnement et doivent par conséquent faire l'objet d'une mise à l'enquête publique. La nécessité de cette réglementation, décidée dans le cadre de la coordination des procédures, est toutefois remise en cause étant donné que le nouveau système prévoit que la question de l'atteinte due au bruit ne devrait plus être posée dès lors qu'il s'agit d'approuver un règlement d'exploitation. La charge imposée à la population est définie par le fait que le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique, la concession d'exploitation et les mesures prises en matière de constructions constituent déjà le cadre définitif. Pour l'administration, il y a lieu de souligner que la LEx comporte des exigences formelles concernant les charges, les documents, la marche à suivre et les compétences qui ne se combinent pas automatiquement avec la procédure de modification des règlements d'exploitation. De ce point de vue, une nouvelle réglementation combinée dans ce domaine pourrait être complexe, ce qui irait à l'encontre du but de l'initiative qui est de simplifier la procédure. Il faut également tenir compte du fait que l'expropriation doit rester une mesure de dernier recours. En règle générale, ces questions devraient se régler à l'amiable. Jusqu'ici, le nombre d'expropriations dans les zones aéroportuaires est demeuré modeste. Vu la pratique dans le canton de Genève, on peut encore s'attendre à une réduction de ce nombre. Si les questions d'indemnité en rapport avec le bruit des avions pouvaient se régler autrement que par une procédure d'expropriation, il serait peu judicieux de mettre en place une procédure d'expropriation spécifique.

La commission était d'avis qu'une réglementation légale de la longue phase transitoire n'empêchait pas les personnes concernées de chercher un arrangement à l'amiable. Elle a constaté que la situation zurichoise était de toute évidence particulière dans la mesure où le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique n'était pas défini et que l'évolution future n'était pas clairement planifiée. Les plans ne seront achevés que lorsque le règlement d'exploitation aura été établi. Il n'y a pas de ligne directrice en matière de limitation des bruits comme la procédure d'approbation l'exige. Selon la commission, une telle ligne directrice constituerait une sécurité pour les propriétaires concernés par des modifications du règlement d'exploitation.

La commission a également estimé que s'il est juste que le responsable doive répondre d'une dépréciation, celle-ci doit, en vertu du principe de l'équité et de la philosophie du droit du bail, être répercutée sur les locataires sous forme de réduction de loyer appropriée. L'arrêt du Tribunal fédéral précédemment cité n'est

³ RS 711

pas correct sur ce point dans la mesure où il laisse ouverte la question de la répercussion sur le responsable de la moins-value.

La commission a proposé à son conseil, par 23 voix sans opposition, de donner suite à l'initiative.

Le 4 octobre 2002, le Conseil national a suivi sa commission sans autre intervention⁴ et la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-N) a été chargée de préparer un projet de loi.

1.2 Travaux de la commission et de la sous-commission

Le 27 janvier 2003, la CEATE-N a institué une sous-commission. La sous-commission, présidée par Messieurs Fischer puis Keller, était composée de 5 membres. En ont successivement fait partie : Mesdames Garbani, Bader Elvira, Stump et Marty Kälin ainsi que Messieurs Imfeld, Hegetschweiler et Cathomas. A fin avril 2003, la sous-commission a entendu différents experts : Peter Baumberger, avocat ; Peter Ettler, avocat ; Andreas Brunner, avocat (représentant des locataires) ; Hans Bättig, avocat (représentant des propriétaires) ; Martine Bonassi, D^r en droit (représentante de l'Office fédéral de l'aviation civile, OFAC) et Robert Hofmann, D^r en physique (ancien collaborateur du Laboratoire fédéral d'essai des matériaux, LFEM). Ceux-ci avaient été invités à cette séance afin de procéder à l'identification des lacunes de la législation en vigueur. La sous-commission a décidé de procéder en deux étapes :

1. confier à des experts un mandat permettant de réaliser rapidement la première étape (module 1 de l'état des lieux), soit la rédaction d'un rapport sur la modification de la LEx et de la LA et, pour des raisons de coût,
2. confier à l'Office fédéral de la justice (OFJ) et à l'OFAC le soin de procéder eux-mêmes aux examens indispensables à la réalisation du module 2 (analyse approfondie des critères du Tribunal fédéral, délimitation entre expropriation formelle et matérielle, rédaction d'un rapport) ou de les confier à des tiers.

La sous-commission a donc chargé Messieurs Peter Ettler et Peter Baumberger de réaliser le module 1. En septembre et novembre 2003, la sous-commission a examiné le rapport d'expertise sur les modifications législatives nécessaires en matière d'expropriation des droits de défense des riverains, particulièrement contre le bruit des avions et a décidé de plusieurs modifications de la LEx et de la LA. Les travaux ont essentiellement porté sur la manière de coordonner la LA et la LEx étant donné que les objets de réglementation diffèrent en partie d'une loi à l'autre et que les procédures correspondantes ne se déroulent pas de la même manière. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il faut procéder à certaines délimitations lors de l'établissement de la procédure d'expropriation en relation avec ces deux lois.

La sous-commission a en outre chargé Messieurs Hans Bättig et Andreas Brunner, dans une première étape, d'analyser en détail les questions qui se posent dans le cadre du droit du bail, notamment celles concernant la manière de faire valoir les prétentions des locataires aux indemnités accordées aux propriétaires et les

⁴ BO 2002 N 1683

conditions de leur transmission aux locataires et, dans une seconde étape, d'esquisser les modalités de la coordination des procédures du droit du bail et du droit d'expropriation. Le but était de trouver une solution permettant de garantir que le propriétaire qui obtient une indemnisation d'expropriation des droits de voisinage en raison du bruit des avions la transmette, sous forme de réduction de loyer, aux locataires effectivement importunés par les nuisances sonores. Cela est possible étant donné que dans le droit du bail, le seuil donnant droit à une indemnisation est inférieur à celui qui est appliqué dans le droit d'expropriation.

Il a alors été envisagé de proposer une solution dans le cadre des droits découlant des défauts pendant le bail (art. 259d et 259f du Code des obligations, CO⁵). Cette éventualité a toutefois été écartée et la sous-commission a examiné comment, par une modification de la LEx, s'assurer d'une part que le propriétaire foncier indemnisé transmette effectivement l'indemnisation aux locataires concernés et d'autre part comment empêcher que la procédure d'expropriation permette au locataire d'obtenir une réduction supplémentaire du loyer lorsqu'il a déjà été tenu compte des nuisances sonores lors du calcul initial du loyer ou lors d'une précédente demande de réduction.

Le 29 mai 2006, la commission a soumis un avant-projet de loi à une procédure de consultation.

En date du 21 mai 2007, elle a adopté par 18 voix sans opposition le présent projet de loi.

La commission a été en partie secondée dans ses travaux par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

1.3 Procédure de consultation

L'avant-projet portant modifications de la LEx et de la LA a été abondamment commenté par les participants à la consultation en tant qu'il prévoit de donner à l'expropriation des droits de voisinage en raison du bruit excessif des avions le même poids qu'une expropriation matérielle d'un immeuble⁶. Parmi les organisations invitées à participer à la procédure de consultation sur l'avant-projet de loi, 44 prises de position ont été reçues. A ses réponses s'ajoutent 24 prises de position adressées spontanément par d'autres organisations.

La majorité des milieux consultés porte une appréciation globalement positive sur le projet, soit 47 des 68 participants (à noter que la prise de position des 15 communes zurichoises reprend à l'identique la prise de position de la *Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich*). L'avant-projet de loi est approuvé sans réserve par 28 participants, dont 12 participants officiels.

Certains participants à la consultation approuvent les modifications légales proposées sous la réserve que les riverains de l'aéroport de Bâle-Mulhouse résident

⁵ RS 220

⁶ Le rapport de l'OFAC sur les résultats de la procédure de consultation peut être consulté sur le site Internet de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie sous la rubrique « Publications » ([www.parlement.ch; http://www.parlement.ch/f/homepage/ed-berichte-parl-org/ed-pa-berichte-parlament-vernehmlassungen/ed-urek-02418.htm](http://www.parlement.ch;http://www.parlement.ch/f/homepage/ed-berichte-parl-org/ed-pa-berichte-parlament-vernehmlassungen/ed-urek-02418.htm)).

en Suisse bénéficient des mêmes droits de procédure que les riverains des aéroports situés en Suisse.

L'avant-projet est rejeté dans sa totalité par vingt-deux participants à la consultation dont treize ne souhaitent pas que le droit en vigueur soit modifié. En particulier, le dépôt d'un plan en vue de l'expropriation des droits de voisinage sur le simple fait d'une modification du règlement d'exploitation susceptible d'induire une charge sonore excessive est considéré comme une procédure lourde et excessive, d'autant que les « intéressés » n'auraient pas connaissance à ce moment du nouveau règlement. L'imprescriptibilité des prétentions à indemnité et l'allongement du délai de prescription, qui serait porté à dix ans, contre cinq ans actuellement sont rejetés. De même, la possibilité, prévue par l'avant-projet de LEx, de faire valoir des prétentions rétroactivement est catégoriquement rejetée, ce dernier élément enfreignant le principe de la sécurité du droit. Par ailleurs, il a été soutenu que les implications financières qui seraient dès lors induites par les modifications de la jurisprudence actuelle en ce qui concerne le bruit des avions et les immissions générées par d'autres ouvrages publics, n'ont pas été analysées. Unique ne suit pas la commission lorsqu'elle affirme que les modifications législatives envisagées auraient des conséquences financières négligeables. L'exploitant estime en effet que le montant des indemnités supplémentaires qu'il aurait à verser oscillerait entre 200 et 400 millions de francs. Le canton du Tessin estime quant à lui que les prétentions qui seraient adressées à l'aérodrome de Lugano se chiffreraient en millions de francs. Un canton propose que la Confédération verse périodiquement, suivant l'intensité des nuisances sonores, à l'ensemble des riverains des aéroports concessionnaires, des montants compensatoires basés sur les immissions effectivement calculées et non sur des valeurs ponctuelles.

La réglementation relative à la transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers est globalement soutenue. Deux participants à la consultation souhaitent qu'aucune disposition relative à la transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers ne figure dans la LEx.

L'absence de réglementation légale concernant les conditions matérielles d'octroi de l'indemnisation et concernant l'indemnisation pour dépréciation des immeubles est critiquée par une partie des participants à la procédure de consultation. Une révision de plus grande envergure de la LEx dans la foulée de la présente révision, laquelle est prioritaire, est souhaitée. Quatre participants plaident également en faveur de l'inscription dans la loi des conditions matérielles donnant droit à indemnisation et/ou des critères d'évaluation de la diminution de la valeur immobilière due aux nuisances sonores excessives, tout en demandant de renoncer à la présente révision tant que les questions juridiques de fond n'auront pas été réglées.

La CEATE-N a chargé la sous-commission d'évaluer les résultats de la procédure de consultation avec les experts et de procéder aux changements nécessaires dans le projet de loi. Après avoir pris connaissance de l'avis des offices compétents en matière d'infrastructures de transport, à savoir de l'Office fédéral des routes (OFROU), de l'Office fédéral des transports (OFT) et de l'OFAC, mais aussi de l'avis de l'OFJ et des experts, la commission a décidé de supprimer du projet de révision la disposition transitoire de la LEx, très critiquée lors de la consultation, qui aurait permis le réexamen de décisions refusant une indemnisation en raison de la prescription rendues sous le droit actuel. Cette disposition a soulevé de fortes objections de nature constitutionnelle et n'aurait concerné que quelques rares cas liés

à l'aéroport de Genève-Cointrin. La commission a pour le reste maintenu le projet de loi tel quel.

2 Droit d'expropriation

2.1 Expropriation en raison d'immissions en vertu du droit d'expropriation en vigueur

2.1.1 Bases légales de l'expropriation en raison d'immissions⁷

L'expropriation formelle par retrait des droits de défense contre les immissions excessives inévitables est réglée uniquement par l'art. 5 LEx. En vertu de l'al. 1 de cette disposition, les droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de voisinage et les droits personnels des locataires ou fermiers de l'immeuble à exproprier peuvent, notamment, faire l'objet de l'expropriation des droits réels immobiliers. La norme ne précise pas à partir de quel degré d'atteinte une expropriation se justifie ni les conditions auxquelles un exproprié peut prétendre à indemnisation. Les expressions « droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de rapports de voisinage » et « droits personnels des locataires ou fermiers » utilisées dans la LEx renvoient au droit civil, raison pour laquelle il faut s'y référer pour en déterminer le contenu. Ainsi, l'art. 684, al. 1, du Code civil (CC)⁸ interdit « tout excès au détriment de la propriété du voisin ». Ces excès ne doivent pas être évalués en fonction d'un critère général puisque l'art. 684, al. 2, CC stipule non seulement que l'atteinte doit avoir un effet dommageable, mais précise encore qu'il faut aussi tenir compte de l'usage local, de la situation et de la nature des immeubles⁹. En matière de protection de droit privé contre les immissions, le Tribunal fédéral se base depuis quelques temps systématiquement sur les valeurs limites d'exposition au bruit fixées dans le cadre du droit public, c'est-à-dire dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE)¹⁰ et dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB)¹¹, pour parvenir à la différenciation exigée par l'art. 684, al. 2, CC¹². Selon cette jurisprudence, les atteintes excessives au sens de la LPE et des textes d'application correspondants peuvent faire l'objet du droit

⁷ Par expropriation en raison d'immissions, il faut comprendre l'expropriation formelle par retrait des droits de défense contre les immissions excessives inévitables (voir URS EYMANN, Grundzüge des Enteignungsrechts in der Schweiz, DEP 2003 555-575, p. 567).

⁸ RS 210

⁹ Voir NICCOLÒ RASELLI, Berührungspunkte des privaten und öffentlichen Immissionsschutzes, DEP 1997 271-291, 278 ; ainsi que ATF 5P.416/1995 (extraits publiés dans DEP 1997 150 ss.) ; HEINZ REY, Die Bedeutung öffentlichrechtlicher Bestimmungen im privatrechtlichen Immissionsschutz, dans Recht 6/2000, p. 280 ss.

¹⁰ RS 814.01

¹¹ RS 814.41

¹² NICCOLO RASELLI, op. cit. p. 287 s. ; ATF 5P.416/1995 (extraits publiés dans DEP 1997 150 ss)

d'expropriation, c'est-à-dire celles qui dépassent les valeurs limites d'immissions fixées aux art. 13 à 15 LPE¹³.

Il ressort de l'art. 5, al. 2, LEx, que non seulement le retrait définitif, mais aussi le retrait temporaire des droits réels ou de voisinage tombe sous le coup du droit d'expropriation¹⁴.

2.1.2 Expropriations formelles lors de la construction d'un ouvrage public ou au bénéfice d'une concession

2.1.2.1 En général

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision du 18 juin 1999¹⁵, la construction d'ouvrages et d'installations publiques est soumise à une procédure unifiée réglée principalement par la procédure de dépôt des plans de la loi fédérale sectorielle régissant la construction (loi fédérale sur les chemins de fer, LCdF¹⁶ ; loi fédérale sur les routes nationales, LRN¹⁷; LA)¹⁸ La partie de la procédure de dépôt de plans qui concerne l'expropriation se base sur les art. 24a, 27, 30, 31, 41bis, 89, 89bis et 89ter LEx. En vertu de ces dispositions, les (éventuelles) demandes d'indemnisation ou de réparation en nature doivent être déposées dans le même délai que les oppositions contre le projet. Toute personne qui n'a pas fait opposition dans ce délai est exclue de la suite de la procédure d'expropriation¹⁹.

2.1.2.2 Procédure lors d'expropriation en raison d'immissions

Lorsque la construction de tels ouvrages est soumise à une étude d'impact sur l'environnement (EIE)²⁰, les plans qui sont déposés publiquement doivent contenir des indications et des cartes sur les nuisances sonores pronostiquées²¹. Ils montrent les endroits où, selon les calculs du propriétaire de l'ouvrage, les valeurs limites d'immissions qui sont déterminantes pour une expropriation devraient être dépassées. Ainsi, lorsqu'il prépare le dépôt de plans pour de tels projets, le

¹³ En tout cas dans la mesure où celles-ci constituent un critère de délimitation raisonnable de l'excès ; à ce sujet, voir les critiques, avec références à la jurisprudence, chez PETER ETTLER, Folgen der Sanierungslosigkeit aus der Sicht der Betroffenen, DEP 2003 576-600, 587 ; voir également DANIEL GEBHARDT, Abwehrrechte und Entschädigungen bei Baustellen, DEP 2002 388-416, p. 410.

¹⁴ DANIEL GEBHARDT, op. cit. p. 410-412 en ce qui concerne le retrait temporaire des droits de voisinage par des chantiers.

¹⁵ RO 1999 3071 ; FF 1998 2211

¹⁶ RS 742.101

¹⁷ RS 725.11

¹⁸ URS EYMANN, op. cit. p. 565 s.

¹⁹ Voir notamment les art. 27 ss LRN, les art. 18 ss LCdF ou les art. 37 ss LA.

²⁰ En vertu de l'annexe de l'Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE, RS 814.011).

²¹ Art. 36 ss Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41).

propriétaire de l'ouvrage peut, pour chaque parcelle, déterminer les immeubles et les droits à exproprier.

Lorsqu'elle approuve les plans qui ont été publiquement déposés, l'autorité d'exécution doit, conformément à l'art. 37a de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB)²², consigner les immissions de bruit admissibles dans sa décision concernant la construction, la modification ou l'assainissement d'une installation. Si elle suit les conclusions du propriétaire de l'ouvrage, les immissions de bruit admissibles autorisées correspondent à celles qui ressortent des plans déposés. En revanche, en cas de divergence par rapport à la demande du propriétaire de l'ouvrage, les immissions de bruit autorisées peuvent aussi s'écarter de celles contenues dans la demande du propriétaire de l'ouvrage. Des divergences peuvent également apparaître au cours de la procédure d'opposition. Lorsque l'instance compétente admet une opposition formée contre les plans ou un règlement d'exploitation approuvés par l'autorité d'exécution, cela peut entraîner une augmentation ou une diminution des nuisances sonores admises dans les zones situées autour de l'ouvrage. Dans de tels cas, les nuisances sonores autorisées avec force de chose jugée ne correspondent plus à celles qui figuraient sur les plans qui ont été publiquement déposés.

Le cas échéant, la sécurité du droit et l'art. 29 LEx²³ commandent de déterminer les changements intervenus par rapport à la situation publiée (les immeubles qui sont nouvellement concernés et les immeubles qui ne sont plus concernés par les nuisances sonores excessives) et de modifier en conséquence les plans qui ont été publiquement déposés. On procède d'ailleurs de même avec d'autres immeubles et droits à exproprier : lorsque, en raison de changements apparus au cours de la procédure d'approbation des plans ou de la procédure d'opposition qui s'ensuit, il n'est plus nécessaire d'exproprier certains immeubles ou droits, ceux-ci doivent être sortis de la procédure d'expropriation. En revanche, lorsque des immeubles ou droits supplémentaires sont touchés par de telles modifications, la procédure de dépôt public des plans prévue par la loi sur l'expropriation doit être ouverte aux propriétaires nouvellement concernés. A cet égard, il n'y a pas de différence par rapport à la procédure réglant les cas d'immissions excessives.

Il faut par conséquent assurer que la voie de droit prévue par le droit d'expropriation soit automatiquement ouverte par avis personnel aux propriétaires qui seront touchés par les futures immissions de l'ouvrage. L'art. 31, al. 1, LEx est impératif à ce sujet : « Simultanément avec la publication de la municipalité, l'expropriant adresse un double de l'avis à chacun des intéressés qui lui sont connus par le registre foncier ou par des registres publics ou de toute autre façon. Il indique ce qui est réclamé de chaque intéressé. »²⁴. Un arrêt du Tribunal fédéral publié en 1985 rejetait encore l'obligation d'adresser un avis personnel aux expropriés en raison des calculs souvent compliqués qu'il fallait faire dans ce but. Le Tribunal fédéral estimait à l'époque qu'il était admissible que la question soit tranchée dans le cadre d'une procédure entamée par le propriétaire concerné. Comme on l'a vu plus haut, cette argumentation ne tient plus en raison de l'application de la disposition de l'art. 31, al. 1, LEx et du fait que, depuis lors, l'art. 37a OPB stipule que l'autorité

²² RS **814.41** (nouvelle teneur selon le chiffre I de l'Ordonnance du 1^{er} septembre 2004, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2004, RO **2004** 4167)

²³ ATF 111 Ib 15.

²⁴ Voir PETER ETTLER op. cit. p. 593 s. ; URS EYMANN p. 565 s.

d'exécution doit également consigner les immissions de bruit admissibles dans sa décision²⁵.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision²⁶, la procédure de dépôt public des plans constitue une importante charnière entre les divers plans relatifs au projet et les plans nécessaires à l'acquisition des droits lors de la construction d'ouvrages publics ou au bénéfice d'une concession. Etant donné la consignation des nuisances sonores dans le cadastre de bruit et dans la décision de l'autorité d'exécution, il doit en aller de même lors de l'acquisition des droits de défense des voisins.

L'accès à la procédure et au droit de toutes les personnes concernées par les expropriations en raison d'immissions s'en trouve notablement amélioré. Une voie de droit quasi automatique est ainsi ouverte aux intéressés dans la procédure de dépôt public des plans. Ils n'ont donc plus besoin de faire individuellement valoir leurs prétentions, plus tard, lorsqu'ils ont l'impression que le bruit ou d'autres immissions découlant de l'infrastructure concernée deviennent excessifs. La production de prétentions après réception d'un avis personnel remplace la revendication individuelle. Cet accès simplifié et unifié au droit a toutefois un prix. En effet, celui qui ne produit pas ses prétentions dans le délai de 30 jours perd en règle générale la possibilité de faire valoir ses droits. La sécurité du droit s'en trouve cependant améliorée. Cette procédure permet de clarifier rapidement la situation des expropriés et de l'expropriant au sujet de leurs droits et obligations juridiques. En même temps, elle réalise la garantie de la propriété au sens de l'art. 35 de la Constitution (Cst.)²⁷ en créant un cadre adéquat pour l'exercice de la garantie de la valeur de l'art. 26, al. 2, Cst.

2.1.2.3 Pratique en matière d'expropriation en raison d'immissions

Dans les faits, il n'est aujourd'hui encore pas garanti que tous les voisins situés dans le périmètre d'un nouvel ouvrage, dans lequel les valeurs limites d'immissions sont dépassées, reçoivent un avis personnel et soient ainsi invités à participer à la procédure d'opposition lors de la mise à l'enquête du projet. Les autorités compétentes pour approuver les plans focalisent encore trop souvent leur attention sur l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation du projet et craignent les charges liées à la fonction, ressentie comme un doublon, qu'elles devraient exercer dans la procédure de mise à l'enquête des plans prévue par le droit d'expropriation. Elles se basent trop volontiers sur l'arrêt du Tribunal fédéral susmentionné au chapitre 2.1.2.2 qui semble aujourd'hui encore les libérer de cette obligation²⁸.

A cela s'ajoute le fait que le chapitre III de la LEx ne mentionne pas expressément que l'acquisition des droits de défense contre les immissions excessives à retirer doit être consigné au tableau des droits expropriés et que leurs propriétaires doivent

²⁵ ZBl n° 86, p. 157 s. ; voir à ce propos les remarques critiques de PETER ETTLER, op. cit. p. 595 et URS EYMANN, op. cit. p. 569.

²⁶ RO 1999 3071

²⁷ RS 101

²⁸ Voir URS EYMANN, op.cit. p. 565 s. au sujet de l'attitude trop axée sur le projet de construction et sur l'acquisition des droits qui s'y rapportent.

également en être informés par avis personnel. Cela n'est pas étonnant dans la mesure où le législateur historique n'était pas familiarisé avec les expropriations en raison d'immissions. A cet égard, les art. 27 et 31 LEx peuvent être facilement précisés et adaptés à la procédure de dépôt ordinaire des plans de la loi fédérale sectorielle régissant la construction concernée (LCdF, LRN, LA).

2.2 Extinction des prétentions en raison du retrait des droits de défense

2.2.1 Problématique

Dans son arrêt 124 II 543 concernant la prescription des prétentions à indemnité en relation avec l'exploitation de l'aéroport de Genève-Cointrin, le Tribunal fédéral a décidé que les prétentions de voisins d'infrastructures de transport bruyantes se prescrivaient par cinq ans à partir du moment où la spécialité des immissions et la gravité de l'atteinte sont objectivement reconnaissables. Dans son principe, cette jurisprudence a été confirmée par l'ATF 130 II 994 (Opfikon-Glattbrugg). Etant donné que dans le cas de l'aéroport de Genève-Cointrin le moment de la constatation objective n'était pas clair, le Tribunal fédéral l'a rattaché au premier dépôt de plans relatif aux zones de bruit²⁹ fondé sur le droit de l'aviation et non coordonné avec une procédure de dépôt de plans du droit d'expropriation, soit en 1987, et a informé les propriétaires riverains qui avaient produit leurs prétentions après septembre 1992 que, en application de sa jurisprudence constante³⁰, celles-ci étaient prescrites. Dans le cas Opfikon-Glattbrugg, il a été opposé que la gravité de l'atteinte ne pouvait être objectivement constatée qu'à partir du doublement du nombre de décollages en 1997 et que le délai de prescription n'avait commencé de courir qu'à partir de ce moment-là.

Le Conseil fédéral n'a édicté des valeurs limites d'immissions pour les aéroports dans l'annexe 5 de l'OPB que le 12 avril 2000. Ces valeurs limites étaient très élevées (67 dB(A) Leq le jour) et, dans son arrêt du 8 décembre 2000, le Tribunal fédéral les a réduites à 60 dB(A) Leq (DS³¹ II) et à 65 dB(A) Leq (DS III)³². L'OPB n'a été modifiée en fonction de ces valeurs d'émissions définitives que le 30 mai 2001. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2001³³. Ces valeurs limites d'immissions déterminent, au sens de la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, si une atteinte aux droits de voisinage est excessive et si elle justifie le versement d'une indemnité d'expropriation. Les citoyens sont demeurés très longtemps dans l'incertitude quant aux valeurs limites d'immissions qui devaient entrer en vigueur

²⁹ Selon les art. 42 ss LA.

³⁰ Voir notamment les arrêts non publiés 1E.6/1999 et 1E.9/1999 du 24 décembre 1999 ainsi que 1E.7/1999 du 21 février 2000.

³¹ Le degré de sensibilisation (I à IV) détermine la quantité de bruit maximale qui peut être tolérée dans une zone donnée.

³² ATF 126 II 522, consid. 46 in : DEP 2001 p. 117 (extraits).

³³ RO 2001 1610

pour les aéroports³⁴. Tant que ces valeurs n'étaient pas fixées, il manquait un élément indispensable à la détermination de la gravité de l'atteinte selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et, partant, il n'était pas possible d'évaluer les chances de succès d'une demande d'indemnité d'expropriation. En basant ses décisions en matière de prescription non pas sur le moment où les valeurs limites d'immissions sont dépassées, mais sur celui où la spécialité des immissions et la gravité de l'atteinte sont objectivement reconnaissables, le Tribunal fédéral a reculé derrière sa pratique bien établie.

L'assise dans le droit public du délai de prescription de cinq ans que le Tribunal fédéral a appliqué dans sa jurisprudence est précaire. En droit public, le délai de prescription pour les prestations uniques est en général de dix ans. En outre, le Tribunal fédéral a fixé à dix ans le délai de prescription de l'indemnité pour expropriation matérielle³⁵.

De plus, le Tribunal fédéral ne tient pas compte du fait que les prétentions issues du droit de voisinage (art. 679 et 684 CC) ne se prescrivent pas tant que l'atteinte perdure³⁶.

Eu égard à toutes les incertitudes mentionnées, on ne pouvait attendre d'aucun propriétaire qu'il se lance dans une procédure d'indemnisation. De plus, le délai de prescription de cinq ans introduit par le Tribunal fédéral est dénué de fondement légal, raison pour laquelle il est contraire à l'art. 26 Cst. Dans un Etat de droit, il est contestable de spolier des citoyens de leur droit à une indemnité pour une moins-value de leur immeuble due à l'exploitation d'aéroports en profitant du fait que, confiants dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, ils attendaient la fixation des valeurs limites d'exposition au bruit indispensables à la détermination de leurs prétentions.

L'ATF 124 II 543 concernant la prescription n'est pas non plus cohérent avec la jurisprudence du Tribunal fédéral qui, dans les domaines routiers et ferroviaires, rejette les prétentions d'indemnisation au motif qu'elles sont prématurées tant que l'impossibilité de prendre des mesures d'assainissement n'a pas été constatée au moyen d'une procédure idoine³⁷. Eu égard au fait que certaines prétentions ont été jugées prématurées alors que d'autres étaient déjà frappées de prescriptions, les propriétaires riverains d'un aéroport se trouvaient donc dans une situation délicate car il leur était difficile de prévoir l'issue de leur demande.

³⁴ La LPE est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985, l'OPB a été édictée le 15 décembre 1986 et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1987. Les annexes 3 à 5 de cette ordonnance contenaient les valeurs limites d'exposition au bruit du trafic routier, des chemins de fer, des champs d'aviation et des aéroports régionaux. Les limites d'exposition au bruit des aéroports nationaux n'ont été ajoutées que quatorze ans plus tard.

³⁵ ATF 108 Ib 334.

³⁶ ATF 109 II 418 et 81 II 439 ; voir également à ce sujet HEINZ REY, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, N 29 s. et, au sujet du système de plainte en général, N 4 ss ad art. 679 CC.

³⁷ ATF 123 II 560 ; dans son arrêt 124 II 293, 338, le Tribunal fédéral a estimé en substance que la production d'une prétention d'indemnisation pour expropriation formelle en raison de nuisances sonores découlant de l'agrandissement de l'aéroport de Zurich-Kloten semblait alors prématurée au motif qu'aucun délai d'assainissement n'avait encore commencé à courir alors même que, en 1995 et en 1996, il avait admis de telles prétentions dans ses arrêts concernant l'aéroport de Genève-Cointrin (ATF 121 II 317 et 122 II 337, consid. 7).

L'arrêt concernant la prescription n'est donc pas cohérent avec le principe selon lequel les prétentions civiles ne doivent pas être écartées en usant de moyens déloyaux quant au fond ou à la procédure³⁸. Etant donné que l'on ne peut attendre du Tribunal fédéral qu'il élabore une solution globale à la problématique (dans l'ATF 130 II 394 ss, p. 406, il a expressément constaté les lacunes de la législation), il incombe au législateur de veiller à la sécurité du droit et de compléter la LEx par une disposition claire régissant l'extinction des prétentions en raison du retrait des droits de défense.

2.2.2 Prétentions à indemnité : extinction pour cause de dépassement de délai

Lorsqu'une voie de droit est formellement ouverte dans la procédure de dépôt de plans aux personnes concernées par une expropriation en raison d'immissions, comme cela est proposé (voir chapitre 5.1 ci-dessous), celles-ci sont tenues de produire leurs prétentions à indemnité dans le délai prévu. Les prétentions qui n'ont pas été produites dans ce délai se périment conformément aux art. 35 à 41 LEx.

En vertu de l'art. 41 LEx, une demande d'indemnité peut encore être produite postérieurement à l'expiration du délai uniquement si l'intéressé fournit la preuve qu'il a été empêché de faire valoir sa prétention sans faute de sa part (al. 1, let. a). Les conditions à remplir sont strictes. Une demande peut en outre encore être produite lorsque le dépôt de plans était entaché d'erreurs ou lorsqu'une atteinte dont l'étendue ne pouvait pas être prévue lors du dépôt des plans ou de l'avis personnel se révèle seulement au cours de la construction ou après l'exécution de l'ouvrage ou par suite de l'utilisation de celui-ci (art. 41, al. 1, let. b, LEx). Ainsi, en vertu du présent projet de révision, la situation relative aux immeubles, mais dorénavant aussi aux droits de voisinage à exproprier est clairement définie à l'issue de la procédure de dépôt des plans d'expropriation. Le projet améliore donc significativement la sécurité du droit quant aux rapports entre les propriétaires d'ouvrages et les riverains, et cela au profit des deux parties.

2.2.3 Prescription de prétentions à indemnités : exceptions

En raison du primat de la péremption introduite par la nouvelle réglementation proposée (voir chapitre 5.1), la prescription de prétentions à indemnités pour des expropriations en raison d'immissions qui n'ont pas été prises en compte dans la procédure de dépôt de plans ne devrait plus intervenir qu'à titre d'exception, notamment dans les deux cas ci-dessous :

Il y a par exemple la situation dans laquelle le dépôt de plans était entaché d'erreur ou les immissions ou l'atteinte, dont l'étendue ne pouvait pas être prévue, n'ont

³⁸ Art. 29 Cst. et art. 6 Convention européenne des droits de l'homme (CEDH ; RS **0.101**) ; J.P. MÜLLER, *Grundrechte der Schweiz*, Berne 1999, p. 495 ss ; arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 16 décembre 1992 dans l'affaire de Geouffre de la Pradelle contre France.

touché l'exproprié qu'après l'achèvement de l'ouvrage ou par suite de l'utilisation de celui-ci. Cette situation est typique pour les infrastructures de transport qui connaissent une augmentation progressive des immissions. Selon la précision des prévisions qui avaient été faites dans le cadre de la procédure de dépôt de plans, il peut s'avérer avec le temps que l'atteinte subie par un exproprié soit différente de celle qui avait été admise lors de la procédure d'expropriation. Ainsi, la valeur limite des immissions peut ne pas être atteinte pour un propriétaire qui avait été exproprié, alors que des immeubles qui n'avaient pas été pris en compte lors du dépôt de plans prévu par le droit d'expropriation peuvent ultérieurement se trouver exposés à des immissions supérieures à la valeur limite. Ces cas ne devraient toutefois pas être très fréquents puisque le niveau de bruit continu équivalent (Leq) utilisé pour déterminer la valeur limite d'immissions ne réagit que faiblement à l'augmentation du trafic. Un doublement du trafic, par exemple, ne provoque qu'une augmentation du bruit de 3 dB(A) Leq.

Il y a également les situations transitoires. Le dépôt des plans du projet a eu lieu avant l'entrée en vigueur du présent projet de révision, raison pour laquelle il n'a pas été coordonné avec une procédure de dépôt de plans relevant du droit d'expropriation. Il n'y a pas lieu de procéder à un tel dépôt de plans après coup, tant il est vrai qu'il serait disproportionné de devoir reprendre quasiment tous les projets d'infrastructures destinées aux transports soumis à l'EIE. Dans tous ces cas, et leur nombre n'est pas insignifiant, il faudra cependant veiller à ce que les propriétaires concernés ne soient plus empêchés de faire valoir leurs prétentions pour cause de prescription tant qu'il n'y a pas eu de dépôt public de plans conformément à la LEx. En effet, la discrimination de ces propriétaires par rapport à ceux qui, à l'avenir, pourront bénéficier d'une procédure de dépôt de plans combinée serait contraire au principe de l'égalité des droits de l'art. 8 Cst.

Il est par conséquent justifié, comme l'auteur de l'initiative le demande, d'empêcher les exceptions de prescription tant qu'il n'y a pas eu de dépôt de plans – ce qui était le cas de l'ancienne pratique – ou lorsqu'un propriétaire n'y a pas été associé. Le nouvel art. 41^{bis} LEx proposé dans le cadre du présent projet doit permettre de veiller à subordonner l'invocation d'exceptions de prescription à un dépôt ordinaire de plans d'expropriation au sens des art. 27 ss LEx.

2.3 Transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers

2.3.1 Problématique

La commission considère que la transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers qui doivent effectivement supporter les nuisances dues à la charge sonore excessive pose un problème urgent qui interpelle l'Etat de droit. Les locataires ou fermiers n'ont un droit direct à indemnisation qu'en cas d'extinction avant terme du bail (art. 23, al. 2, LEx). Selon la jurisprudence, les locataires ou fermiers peuvent certes aussi faire valoir une prétention à une indemnité lorsque l'expropriation empiète sur leurs droits contractuels – les préjudices dus à des nuisances sonores excessives en font partie. Ce droit est toutefois limité à la durée du bail s'étendant jusqu'au terme de congé le plus proche ; cette durée résiduelle doit en outre être d'une certaine importance à défaut de quoi aucune indemnité n'est

due³⁹. En règle générale, les locataires et fermiers ne peuvent par conséquent pas prétendre à une indemnité d'expropriation.

A certaines conditions, le propriétaire foncier peut obtenir le versement d'une indemnité en compensation des droits de voisinage qui lui sont retirés en raison des immissions excessives (bruit). Il faut donc définir des modalités qui permettent aux locataires et fermiers de bénéficier des indemnités versées aux propriétaires.

2.3.2 Contenu de la nouvelle réglementation

La nouvelle réglementation définit, d'une part, l'affectation des indemnités d'expropriation versées – réduction du loyer ou du fermage – et, d'autre part, assure la mise en œuvre de cette disposition. Le projet ne propose pas la création d'un nouveau droit de propriété. Le propriétaire foncier reste titulaire du droit à indemnité et les droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de droits de voisinage demeurent l'objet de l'expropriation. Les locataires et fermiers ne participent donc pas à la procédure d'expropriation. Leurs droits en la matière demeurent régis par les dispositions (restrictives) des art. 5 et 23, al. 2, LEx. La révision a pour but de lier le versement de l'indemnité pour les immeubles loués ou affermés à une réduction du loyer ou du fermage correspondant. Elle veut en outre introduire un contrôle qui permette de garantir l'utilisation conforme de l'indemnité. La seule obligation faite au propriétaire foncier de réduire le loyer ou le fermage ne va pas assez loin puisque les locataires et fermiers au bénéfice de la protection de la disposition sont exclus de la procédure d'expropriation et ne sont par conséquent pas informés de l'issue de celle-ci. L'exécution de la loi doit donc permettre de contrôler si les propriétaires concernés respectent effectivement l'obligation qui leur est faite de transférer le dédommagement (économique) à leurs locataires ou fermiers. Par conséquent, la réglementation de l'exécution prévoit que l'indemnité ne peut être versée que si l'ayant droit apporte la preuve qu'il utilise l'indemnité conformément à la disposition nouvellement créée.

Cela étant, la transmission de l'indemnité d'expropriation au locataire ou au fermier n'a lieu que si les immissions n'ont pas encore été prises en considération dans le calcul du loyer ou du fermage. La nouvelle réglementation tient compte de cette situation, que l'on devrait rencontrer fréquemment eu égard à la durée des procédures d'expropriation, puisque l'obligation faite au bailleur de transmettre l'indemnité est soumise à une réserve idoine quant à son principe et à son montant.

2.3.3 Locataires affectés par le bruit : cas relevant du droit d'expropriation au lieu du droit du bail

La transmission par le propriétaire foncier des indemnités pour expropriation en raison d'immissions aux locataires et fermiers pourrait être réglée dans le droit de bail ou dans le droit d'expropriation. En vertu du droit en vigueur, le locataire ou le fermier affecté par des immissions excessives dispose déjà des droits découlant des défauts prévus par le droit du bail (art. 259d et 259f CO). Dans le droit du bail, les

³⁹ ATF 106 Ib 227 et 251.

conditions d'octroi d'une réduction de loyer ne sont pas les mêmes que celles régissant l'indemnité d'expropriation. Il serait donc souhaitable que la réglementation permette de coordonner le droit d'expropriation et le droit du bail. La coordination visée nécessiterait non seulement une révision en profondeur du droit du bail et/ou du droit d'expropriation, mais qu'elle serait également lourde et susceptible d'allonger les procédures, ce qui irait à l'encontre de l'intérêt des locataires et des fermiers. Une solution à l'échelon du seul droit du bail s'avère également complexe et ne donnerait pas entière satisfaction. La création d'un nouvel élément justifiant une réduction du loyer impliquerait la nécessité de clarifier la relation existant avec les réductions actuellement en vigueur, celles-ci ne pouvant par ailleurs en aucun cas être restreintes au détriment des locataires et fermiers. A cela s'ajoute le fait que les réductions de loyer prévues par le droit du bail ne sont accordées que si le locataire ou le fermier les fait valoir, le cas échéant par la voie judiciaire. Le droit du bail repose en effet sur le principe de la contestation et l'idée que le bailleur doit de sa propre initiative modifier le contrat de bail en faveur du locataire ou du fermier lui est étrangère. Le but visé – la transmission (automatique) d'une indemnité au locataire ou au fermier concerné – est plus facile à atteindre au moyen d'une modification de la LEx.

3 Droit de l'aviation

La LA révisée en relation avec la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000. Cette loi ne prévoit pas non plus de coordination avec la LEx en cas de modification du règlement d'exploitation des installations qui aurait des incidences considérables sur les nuisances sonores (art. 36c LA et art. 23 ss de l'Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique, OSIA⁴⁰), cela alors même que l'EIE – obligatoire pour de telles modifications – représente ces incidences sous forme cartographique et constitue la base d'un nouveau cadastre en matière de nuisances sonores. En revanche, les art. 37a ss de la LA révisée stipulent que, pour les aéroports, la procédure d'approbation des plans doit être coordonnée avec la procédure de dépôt des plans selon la LEx. Le législateur a ainsi voulu garantir que les droits de voisinage, s'agissant des aéroports, seront examinés en même temps que l'approbation des plans et que les riverains ne pourront faire valoir des droits réels que dans le cadre d'une procédure conforme à la LA et à la LEx.

La procédure échelonnée appliquée pour l'approbation de la cinquième étape d'agrandissement de l'aéroport de Zurich-Kloten (demande d'une concession cadre en 1994, demande d'une concession de construction pour le Dock Midfield en 1998) a encore été régie par l'ancien droit. Il n'y a pas eu de coordination avec la procédure prévue par la LEx. La LA révisée ne prévoit pas non plus de coordination avec la LEx (art. 36c LA et art. 23 ss OSIA) pour l'approbation ultérieure du nouveau règlement d'exploitation dans sa version définitive.

De simples modifications du règlement d'exploitation peuvent aussi entraîner des nuisances sonores excessives pour de nouvelles régions à proximité d'autres aéroports. Aucune procédure coordonnée avec la LEx n'est prévue pour ces cas.

⁴⁰ RS 748.131.1

En cas de modification du règlement d'exploitation, les propriétaires ne sont donc pas informés de leur droit à une indemnité pour moins-value au sens de l'art. 5 LEx et doivent continuer à produire eux-mêmes leurs prétentions. Qui ne se défend pas n'obtient rien. Les personnes qui ne sont pas rompues à ce genre d'affaires n'ont aucune chance d'obtenir quoi que ce soit. Une telle procédure est contestable dans un Etat de droit ; elle est d'ailleurs contraire à l'art. 26, al. 2, Cst. qui définit le principe de l'obligation d'indemniser et de contribuer à l'obtention de cette indemnité (art. 35 Cst.). La LEx et les procédures combinées d'expropriation et de dépôt des plans prévues par la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision fixent les normes en la matière. Lors de l'édiction de cette loi, on a de toute évidence oublié que les modifications du règlement d'exploitation des aéroports titulaires d'une concession sont toujours liées à l'aménagement du territoire lorsqu'une EIE doit être effectuée. Ces modifications doivent donc également être coordonnées avec la LEx.

La LA doit donc être modifiée de manière à ce que non seulement les plans déposés au sujet des projets concernant les aéroports, mais aussi les modifications des règlements d'exploitation des aéroports impliquant des atteintes majeures à l'environnement fassent l'objet, dans le cadre d'une procédure coordonnée, d'une estimation fondée sur le droit d'expropriation (voir le chapitre 5.2 pour ce qui est de la proposition concrète).

La présente révision est principalement axée sur des questions particulières du droit d'expropriation et les modifications de la LA sont restreintes aux modifications indispensables. En soi, il suffirait de déclarer les dispositions des art. 37 ss LA applicables par analogie à la coordination entre la procédure d'approbation des plans et la procédure d'expropriation pour les aéroports. Un tel renvoi global manquerait toutefois de précision et il appartiendrait à la jurisprudence de clore les lacunes qui subsisteraient en raison des différences entre le déroulement de la procédure d'approbation des plans et celui de la procédure d'approbation de modifications importantes du règlement d'exploitation. Du point de vue législatif, il est judicieux d'éviter l'insécurité du droit qui pourrait en découler.

La commission propose de régler la procédure relative aux modifications importantes du règlement d'exploitation au moyen de dispositions spécifiques (art. 36d à 36i LA). Elle a cependant veillé à reprendre, dans la mesure du possible, le libellé et la structure des dispositions des art. 37 ss régissant la procédure d'approbation des plans.

Si elle a été envisagée, la solution du regroupement des dispositions semblables des deux procédures d'approbation a néanmoins été rejetée. Cette décision a notamment été prise pour des raisons de systématique : le chapitre de la LA consacré aux infrastructures sépare l'exploitation et la procédure d'approbation des plans qui constituent chacune une partie distincte et leur regroupement partiel se ferait au détriment de la lisibilité. En outre, l'administration fédérale prévoit de toute façon de réviser la LA en plusieurs étapes. Les procédures relatives aux aérodromes seront également adaptées. La mise en œuvre de la présente initiative parlementaire ne doit pas anticiper sur ces grandes révisions.

La LA prévoit diverses approbations du règlement d'exploitation. Selon l'art. 36c, al. 4, LA, la première approbation du règlement d'exploitation d'un aéroport a lieu dans le cadre de l'approbation des plans du projet de mise en place ou de

modification d'une installation aéroportuaire. L'approbation des plans du projet déclenchant également la procédure d'expropriation, laquelle en vertu de la nouvelle teneur de l'art. 31, al. 1, LEx doit aussi s'étendre aux propriétaires concernés par le retrait des droits de voisinage, il suffit donc de régler la procédure d'approbation relative aux modifications importantes du règlement d'exploitation.

4 Autres thèmes

4.1 Réponse du Conseil fédéral à la question 01.1062

La mise en œuvre de l'initiative ne se heurte pas à des questions préalables insolubles. Il n'est donc pas possible de suivre l'argumentation du Conseil fédéral dans sa réponse à la question ordinaire 01.1062 du conseiller national Hegetschweiler. En vertu des art. 36c et 36d LA et des art. 23 ss OSIA, les nouveaux règlements d'exploitation sont également soumis à une EIE et ils doivent être mis à l'enquête publique et approuvés. L'EIE recense les régions exposées à des immissions qui dépassent les valeurs limites. La charge sonore calculée peut être facilement représentée sous forme cartographique pour chaque parcelle. Ainsi, l'autorité compétente pour approuver les plans peut déterminer les propriétaires fonciers qui doivent être pris en compte par une procédure d'expropriation formelle. Il s'agit, en fin de compte, de veiller à ce que ces propriétaires soient consultés dans le cadre d'une procédure formelle sans que chacun d'entre eux soit obligé d'intervenir personnellement. Cela ne charge pas les autorités compétentes pour approuver les plans, notamment l'OFAC, outre mesure. Elles n'ont d'ailleurs pas à examiner les prétentions à indemnisation produites quant au fond : elles doivent uniquement veiller au respect des exigences formelles des productions, notamment en matière de délai, ainsi qu'à l'exactitude du plan d'expropriation. Les prétentions produites sont ensuite transmises à la Commission fédérale d'estimation compétente pour la suite de la procédure. Ces tâches peuvent être exécutées « à la chaîne », lors de la lecture des oppositions aux plans déposés. En tout état de cause, l'augmentation de la charge de travail ne saurait être décisive puisque le droit à indemnité est garanti par la constitution. En outre, le fait de recevoir toutes les demandes d'indemnisation produites groupées en un seul paquet est de nature à décharger la Commission fédérale d'estimation qui, ainsi, n'est plus confrontée à des prétentions produites individuellement. Le travail supplémentaire ne devrait donc pas être exagéré.

Il est vrai que le trafic aérien est soumis à de plus grandes fluctuations que le trafic ferroviaire ou routier. A cet égard, il faut cependant insister (à l'instar du rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004⁴¹) sur la nécessité d'une coordination avec l'aménagement du territoire (plans directeurs, plans d'affectation et plans sectoriels). Cela s'impose déjà du fait que, en vertu de l'art. 24 LPE, la valeur limite pour les immissions sonores (c'est-à-dire la valeur de planification) est également déterminante pour les interdictions de bâtir ainsi que pour les changements d'affectation, le déclassement et l'équipement de zones à bâtir, ce qui met un frein à

⁴¹ FF 2005 1655

des modifications incessantes de règlements d'exploitation touchant chaque fois des riverains de zones différentes.

Lorsqu'il est tout de même nécessaire de modifier des voies aériennes à court terme – comme cela a notoirement donné lieu aux conditions allemandes relatives aux vols à destination de l'aéroport de Zurich-Kloten –, l'envoi en possession anticipé (art. 76 LEx), c'est-à-dire le retrait de l'effet suspensif des moyens de droit, permet de tenir compte des exigences du trafic aérien. Les propositions de modification de la procédure n'entravent donc pas l'exploitation des aéroports.

Lorsque, après le transfert de voies aériennes, des immeubles bénéficient d'une réduction, voire d'une cessation des nuisances sonores alors que leurs propriétaires ont été indemnisés en prévision de nuisances sonores excessives, il est possible, le moment venu, de réexaminer la situation juridique. Il est notoire que les indemnités versées lors d'expropriations matérielles peuvent également faire l'objet d'une restitution (partielle) en cas d'atténuation des restrictions du droit de propriété. L'élaboration de dispositions légales dans ce domaine ne s'imposera toutefois pas avant que le législateur ait précisé les conditions de l'obligation de verser une indemnité (prévisibilité, spécialité et gravité de l'atteinte), ce qui serait judicieux comme le Tribunal fédéral l'a d'ailleurs expressément constaté dans l'arrêt Opfikon-Glattbrugg (ATF 130 II 394 ss). Pour l'instant, les présentes propositions se limitent à la révision de la procédure et ne changent rien à la pratique du Tribunal fédéral en la matière. Les craintes d'assister à une augmentation des indemnités versées sont donc infondées. Il n'y a pas non plus lieu de s'attendre à un flot de nouvelles prétentions. Au contraire, les productions seront moins nombreuses, mais mieux ciblées puisque les plans qui doivent être déposés permettent de déterminer les propriétaires qui ont une chance d'obtenir une indemnité avec une relativement bonne précision.

Bien que l'arrangement à l'amiable reste l'objectif visé, force est de constater que, jusqu'ici, les cas d'indemnités versées à la suite d'un accord n'ont guère été nombreux. Tant à Genève qu'à Zurich, les exploitants d'aéroports tentent, dans la mesure du plus possible, d'éviter de devoir verser des indemnités pour expropriation en raison d'immissions.

4.2 Effets sur d'autres domaines du droit

En cas d'adoption du présent projet de loi, l'expropriant ne pourra exciper de l'exception de prescription que si un dépôt ordinaire de plans d'expropriation a été effectué au sens de la LEx. Il y a donc lieu de se demander si les modifications proposées peuvent avoir des effets dans d'autres domaines concernés par le bruit. L'harmonisation des procédures permettant de faire valoir des prétentions en raison des immissions dues aux divers modes de transport est une préoccupation importante.

4.2.1 Bruit des aérodromes et des places d'exercice militaires

Au cours de ces dernières années, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a activé l'assainissement des aérodromes militaires encore en exploitation. Il a publié les concepts de protection phonique correspondants qu'il a mis en œuvre dans la mesure du possible. Ces concepts sont constitués de plans établis à partir des courbes d'exposition au bruit calculés par le LFEM sur la base desquelles sont déterminés, pour chaque parcelle, les immeubles soumis à des dépassements des valeurs d'alarme ou des valeurs limites d'immissions donnant droit à des mesures d'isolation acoustique en vertu des art. 20 ou 25 LPE. Certains de ces concepts sont dépassés en raison des restructurations entreprises entre-temps par les Forces aériennes. Ils devront donc être revus dès que l'ampleur de l'exploitation des aérodromes militaires résultant du redéploiement sera connue avec une précision suffisante.

Les concepts de protection phonique n'ont donné lieu à aucun dépôt de plans selon la LEx. Avec les dispositions proposées, les propriétaires riverains d'aérodromes et de places d'exercice militaires fortement fréquentées profiteront du fait que leurs prétentions à indemnisation pour moins-value ne pourront plus être frappées de prescription. En revanche, les modifications proposées n'auraient aucune influence sur l'important obstacle de la prévisibilité érigé par le Tribunal fédéral. Les prétentions des propriétaires ayant acquis leur immeuble après l'avènement de l'ère de l'aviation militaire à réaction risquent d'être rejetées en raison de cet écueil si ceux-ci ne sont pas en mesure de prouver que, en tenant compte de toutes les circonstances concrètes, une modification importante de l'installation ou du trafic aérien était imprévisible. L'obstacle de la prévisibilité aura donc encore un effet restrictif important sur les indemnisations versées par la Confédération.

4.2.2 Infrastructures existantes destinées aux transports terrestres

En ce qui concerne les routes nationales existantes qui n'ont pas encore fait l'objet de mesures d'assainissement phonique, le Tribunal fédéral a décidé que, en principe, les prétentions à indemnité sont irrecevables tant que le tronçon routier concerné n'a pas été assaini. Bien que le Tribunal fédéral ne se soit pas encore exprimé sur ce point, on peut admettre que les prétentions à indemnité ne se prescriront pas tant que l'assainissement concerné n'aura pas été terminé. Pour la Confédération, la présente modification du droit n'entraînera pas de charges supplémentaires pour les routes nationales existantes qui n'ont pas encore fait l'objet de mesures d'assainissement.

La pratique du Tribunal fédéral évoquée ci-dessus devrait également s'appliquer aux mesures de réduction du bruit ferroviaire. La présente modification du droit n'entraînera donc pas de crédit supplémentaire dans le domaine de la réalisation et du financement des projets d'infrastructure des transports publics.

4.2.3 Effets d'une évolution du bruit émis par des infrastructures existantes destinées aux transports

Lorsque le trafic augmente de manière importante, il se peut que les immissions sonores émanant d'une voie de communication, peu bruyante jusque-là, se mettent un jour à dépasser la valeur limite alors même que ses structures n'ont pas été modifiées. Les trois exemples ci-après se rapportent à ce cas de figure.

4.2.3.1 Augmentation du trafic sur des routes de desserte

Lorsque la construction d'une nouvelle route, notamment d'une route nationale, entraîne une augmentation massive de la circulation et, partant, provoque des nuisances sonores supplémentaires sur des routes de desserte existantes, l'art. 9 OPB stipule qu'une augmentation des immissions le long de voies de desserte existantes doit être intégrée dans la procédure d'approbation des plans du nouveau tronçon. Le rapport relatif à l'impact sur l'environnement s'étend également aux voies de desserte existantes et les riverains doivent être intégrés à la procédure d'approbation des plans d'expropriation pour le nouveau tronçon. L'art. 9 OPB prescrit en outre que l'utilisation accrue d'une voie de desserte ne doit en aucun cas entraîner de dépassement des valeurs limites. La question de l'obligation de verser une indemnité dans ce cas de figure est par conséquent déjà réglée par le droit actuellement en vigueur.

4.2.3.2 Une infrastructure destinée aux transports nécessite un assainissement imprévu

Lorsque les riverains d'une nouvelle route, qui ne provoquait pas encore d'immissions excessives lors de la procédure d'approbation des plans prévue par le droit d'expropriation, sont contre toute attente confrontés peu de temps plus tard à un dépassement des valeurs limites dû à un doublement du trafic, alors même que la capacité de la route n'a pas été modifiée, la question se pose de savoir comment leurs prétentions à indemnisation pour moins-value seront traitées. En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faudrait tout d'abord attendre la réalisation de mesures d'assainissement destinées à rétablir le respect des valeurs d'immissions autorisées (art. 25 LPE). La construction de parois antibruit permettrait de réduire les préjudices subis par les propriétaires riverains dans une large mesure. La mesure usuelle consistant à poser des fenêtres antibruit ne réduit pas l'exposition au bruit à l'extérieur des bâtiments lorsque l'on ouvre les fenêtres et ne supprime pas le préjudice que les riverains subissent en raison de leur confinement involontaire dans des maisons transformées en véritables bunkers. Avec la révision proposée, l'expropriant ne pourra, dans ce cas, pas non plus exciper de l'exception de prescription pour les prétentions à indemnité pour ces préjudices résiduels sans nouvelle procédure d'approbation de plans.

Il est à noter toutefois que les mesures de protection acoustique sont plus efficaces contre le bruit du trafic routier et ferroviaire que contre le bruit des avions qui vient d'en haut et couvre des zones importantes. De plus, les riverains d'une voie de communication terrestre bruyante peuvent souvent se tourner du côté opposé à la

source du bruit. En règle générale, la moins-value de tels immeubles ne donne plus droit au versement d'une indemnité une fois les mesures antibruit réalisées.

4.2.3.3 Augmentation rampante du trafic sur une voie de circulation existante

Les routes construites sous le régime de l'ancien droit qui n'ont jamais été modifiées et les aéroports qui, des années durant, ont été exploités en vertu du même règlement, et qui ont connu une augmentation rampante du trafic au point que les nuisances ont fini par dépasser les valeurs limites d'immissions, n'ont jamais fait l'objet d'une procédure ordinaire d'approbation de plans. Dans de tels cas également, le projet empêcherait l'expropriant d'exciper de l'exception de prescription pour les prétentions à indemnités des riverains. Il faudrait toutefois encore compter avec la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant le critère de la prévisibilité. Ainsi, les prétentions à indemnité de tous les propriétaires qui ont acquis leur immeuble alors qu'il était déjà prévisible que la charge sonore allait dépasser la valeur limite seront rejetées. Il en irait tout autrement des propriétaires fonciers de longue date dont les prétentions ne pourraient échouer ni en se heurtant à l'obstacle de la prévisibilité, ni pour cause de prescription.

4.2.3.4 Synthèse

Les effets du projet de révision sur les prétentions à indemnité pour moins-values dues au bruit provoqué par des ouvrages publics ou au bénéfice d'une concession sont circonscrits et peu importants.

4.2.4 Indemnités en faveur des locataires affectés par le bruit

La commission est unanime à considérer que la transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers qui doivent effectivement supporter les nuisances dues à la charge sonore excessive pose un problème urgent qui interpelle l'Etat de droit. Les locataires et les propriétaires ne souhaitent pas que des litiges correspondants puissent grever leurs relations contractuelles alors qu'un tiers – le propriétaire de l'ouvrage bruyant – est responsable de la situation. Les décisions rendues à ce sujet par les tribunaux des baux et loyers manquent toutefois d'homogénéité⁴².

Ce problème est difficile à résoudre. L'une des solutions consisterait à permettre aux locataires et fermiers de participer à la procédure d'expropriation. Une telle manière de faire ne résisterait cependant pas à la très grande quantité de procédures, à la durée importante de ces procédures (changement de locataire en cours de procédure

⁴² Voir notamment les décisions contradictoires rendues en matière de baux par le juge unique du district de Bülach dans RSJ 2002, p. 108 (réduction de loyer octroyée) et dans RSJ 2003, p. 356 (réduction de loyer rejetée) ainsi que PETER HIGI, Fluglärm und mietrechtlicher Mangel in : Baurecht 2002, p. 152 ss.

fonction de l'intensité des immissions. En règle générale, la réduction du loyer ou du fermage sera déterminée en fonction (pourcentage) de la réduction de la valeur vénale constatée dans le cadre de la procédure d'expropriation. Fondamentalement, l'indemnisation doit être retransmise entièrement.

La seconde phrase vise à assurer que la réduction du loyer ou du fermage ne doit être accordée que dans la mesure où il n'a pas encore été tenu compte de l'atteinte excessive lors du calcul du loyer ou du fermage. Lorsque le contrat de bail à loyer ou à ferme a été conclu après l'apparition de l'atteinte excessive, la présomption selon laquelle il en a été tenu compte lors de la fixation du loyer ou du fermage ne peut pas être contestée.

<i>Art 89, titre marginal et al. 2</i>	<i>Lieu du paiement</i> <i>Immeubles, droits réels restreints et dépréciation</i>
<i>Art 89^{bis} (nouveau)</i>	<i>Autres préjudices</i>
<i>Art 89^{ter} (nouveau)</i>	<i>Droits de voisinage des locataires et fermiers</i>

La seconde partie de la nouvelle réglementation consiste en une disposition d'exécution. Du point de vue de la systématique, cette disposition s'intègre le mieux dans la LEx en tant que nouvel art. 89^{ter}. L'art. 89 reprend l'actuel al. 1 sous le nouveau titre marginal *a. Immeubles, droits réels restreints et dépréciation*. L'actuel al. 2, qui règle la question des indemnités versées directement aux locataires et fermiers, est repris sous le nouveau titre marginal *b. Autres préjudices* et l'art. 89^{ter} sous le titre marginal *c. Droits de voisinage des locataires et fermiers*.

La première phrase du nouvel art. 89^{ter} LEx précise expressément que l'indemnité doit être versée directement aux titulaires des droits réels, donc en règle générale au propriétaire foncier, et non aux locataires ou aux fermiers. La deuxième phrase doit permettre à la commission d'estimation de vérifier, sans frais excessifs, si la l'art. 24a LEx a été respecté. Pour assurer le caractère exécutoire de la réduction équitable en vertu de la législation sur l'expropriation, la troisième phrase habilite la commission d'estimation à fixer la réduction lorsque, sur la base des documents produits, elle estime que la réduction accordée est inappropriée. Le principe d'accorder à la commission d'estimation une compétence décisionnelle dans le cadre de l'exécution n'est pas nouveau (voir art. 88, al. 3, LEx). La commission d'estimation ne peut toutefois intervenir que si elle constate une « disproportion importante ». Avant de prendre sa décision, elle doit cependant entendre les locataires et fermiers concernés afin de leur donner la possibilité de contester la réduction qu'elle a l'intention de fixer.

La question se pose de savoir si la commission d'estimation doit examiner uniquement les réductions des loyers et fermages que les bailleurs ont ou n'ont pas accordées ou si elle peut également modifier des réductions déjà fixées. De bonnes raisons plaident en faveur des deux variantes. Si la modification ultérieure par la commission d'estimation d'une réduction de loyer ou de fermage fixée par décision d'un tribunal civil et déjà entrée en force n'est pas exempte de problèmes, force est toutefois de constater que la correction d'une réduction de loyer ou de fermage inéquitable correspond à une volonté générale d'égalité de traitement et de justice. Les résultats peuvent être choquants lorsque les prétentions de locataires et fermiers sont jugées de manière divergente par des autorités distinctes (exemple : un juge fixe

une réduction de loyer de 30 % pour un locataire et un autre refuse toute réduction alors que la commission d'estimation a, dans les deux cas, décidé le versement au propriétaire d'une indemnité de 10 %) et que toute correction ultérieure est exclue. On peut en outre admettre que l'étendue du préjudice peut être établie de manière plus complète et en tenant compte de tous les facteurs dans le cadre de la procédure d'expropriation.

5.1.2 Révision relative au dépôt public des plans et à l'avis personnel

Art. 27, al. 1, 2 et 3

Les al. 1 et 3 de l'art. 27 deviennent obsolètes. Aujourd'hui, dans le cadre de la procédure coordonnée d'approbation des plans prévue par le droit fédéral de la construction, l'expropriant est déjà tenu de fournir toutes les informations qui devront l'être en vertu de la présente disposition. Lorsqu'il est prévu d'étendre un ouvrage public ou au bénéfice d'une concession, le droit fédéral de la construction définit actuellement aussi les informations nécessaires. La situation juridique étant claire, les deux alinéas susmentionnés peuvent être abrogés.

L'introduction reformulée de l'art. 27, al. 2 indique que les informations et plans nécessaires à la procédure de dépôt public des plans, étude d'impact sur l'environnement comprise, sont également indispensables pour la procédure d'expropriation. La nouvelle insertion « *et les droits de voisinage qui devront vraisemblablement être retirés* » stipule que ces mêmes informations doivent également figurer dans le plan d'expropriation et dans le tableau des droits expropriés. Ainsi, il est expressément précisé que le retrait des droits de défense – dans la mesure où ils ressortent des informations qui doivent être fournies au sujet du projet – font impérativement partie de la procédure de dépôt ordinaire des plans d'expropriation et non pas d'une procédure à tenter ultérieurement, et individuellement, par chacun des intéressés.

Art. 30, al. 1, let. c et art. 31, al. 1

Les ajouts « *y compris pour les droits de voisinage qui devront vraisemblablement être retirés* » à l'art. 30, al. 1, let. c, et « *y compris à ceux qui sont concernés par le retrait des droits de voisinage* » à l'art. 31 LEx, améliorent considérablement l'accès à la procédure et au droit pour toutes les personnes concernées par une expropriation en raison d'immissions. Une voie de droit quasi automatique est ainsi ouverte aux intéressés dans la procédure de dépôt public des plans qui n'ont plus besoin de faire individuellement valoir leurs prétentions, plus tard, lorsqu'ils ont l'impression que le bruit ou d'autres immissions découlant de l'infrastructure concernée deviennent excessifs. La production de prétentions après réception d'un avis personnel remplace la revendication individuelle.

Etant donné que le projet maintient le système actuel de l'avis personnel, il est nécessaire de garantir que les personnes concernées par le retrait des droits de voisinage reçoivent également un avis personnel.

5.1.3

Révision relative à la péremption et à la prescription

Art. 41^{bis} (nouveau)

La proposition est conforme au but initial de l'initiative. Elle tient compte des éventualités abordées ci-dessus au chapitre 2.2.3. Elle permet d'éviter que la prescription puisse intervenir tant qu'il n'y a pas eu de dépôt public de plans conformément à l'art. 27, al. 2, LEx. S'il n'y a pas eu production de prétentions et que les plans ont été publiquement déposés, le droit d'opposition se prescrit conformément aux art. 39 ss LEx.

La solution proposée améliore la situation juridique des propriétaires des zones bruyantes autour des aéroports. Elle apporte également une amélioration sensible dans les zones nouvellement touchées par les nuisances sonores à proximité des infrastructures destinées aux transports et, en particulier, des aéroports qui peuvent déplacer les nuisances sonores par une simple modification du règlement d'exploitation. Si, lorsqu'ils établissent le plan d'expropriation, les exploitants de telles infrastructures ne déterminent pas les propriétaires des immeubles potentiellement concernés par le retrait des droits de défense (art. 27 et 31 LEx) avec un soin suffisant, les droits de défense des propriétaires qui n'ont pas été pris en compte demeurent intacts. S'ils veulent bénéficier de la sécurité juridique, les exploitants de ces infrastructures ont donc tout intérêt à déterminer soigneusement les immeubles exposés aux nuisances sonores excessives.

Le projet ne règle pas les droits des propriétaires d'immeubles situés dans des zones nouvellement touchées par le bruit des avions dans lesquelles les valeurs limites d'immissions ne sont pas dépassées. Il serait certes judicieux que le législateur définisse les conditions de l'obligation de verser une indemnité (prévisibilité, spécialité et gravité de l'atteinte), mais cela sort du champ du présent projet qui se concentre sur les procédures. Si le Tribunal fédéral devait un jour admettre que les critères de gravité et de spécialité de l'atteinte sont donnés dans une telle zone, l'exploitant d'infrastructure qui voudrait bénéficier de la sécurité juridique devrait alors procéder à un nouveau dépôt public de plans d'expropriation.

5.2

Loi fédérale sur l'aviation

Les modifications présentées ci-après reprennent dans une large mesure les dispositions des art. 37a et 37d à 37h LA qui ont fait leurs preuves pour la procédure d'approbation des plans. Les titres marginaux et la structure des articles concernés ont également été repris. En revanche, l'autorité compétente en matière d'autorisation est différente pour les deux procédures : il s'agit du département pour ce qui concerne la procédure d'approbation des plans et de l'office, c'est-à-dire l'OFAC, pour ce qui concerne la procédure de modification du règlement d'exploitation.

*Art. 36d Modifications importantes du règlement d'exploitation
Droit applicable*

La teneur de cette disposition est pratiquement identique à celle de l'art. 37a LA qui précise le droit applicable à la procédure d'approbation des plans⁴³. Elle précise également que la procédure d'expropriation ne s'applique pas aux aérodrômes privés (champs d'aviation).

Art. 36e (nouveau) Consultation, publication et mise à l'enquête

Le contenu de cette disposition correspond à celui de l'art. 37d LA applicable à la procédure d'approbation des plans, le contenu des al. 1 et 2 se retrouvant déjà dans les al. 1 et 2 de l'actuel art. 36d. L'al. 3 précise que les dispositions relatives au ban d'expropriation sont en principe applicables. Cela étant, elles ne devraient jouer aucun rôle lorsqu'un immeuble n'est concerné que par un retrait des droits de défense étant donné que dans ce cas, ni un changement de propriétaire, ni des modifications apportées à l'immeuble ne peuvent affaiblir la position de l'expropriant.

Art. 36f (nouveau) Avis personnel

Le contenu de cette disposition est identique à celui de l'art. 37e LA applicable à la procédure d'approbation des plans.

Art. 36g (nouveau) Opposition

Le contenu de cette disposition est identique à celui de l'art. 37f LA applicable à la procédure d'approbation des plans. Les nouveaux al. 1 et 3 correspondent respectivement aux al. 4 et 5 de l'actuel art. 36d LA. En vertu du nouvel al. 2, les propriétaires avisés conformément au nouvel art. 36f doivent également déposer leurs objections en matière d'expropriation et leurs demandes d'indemnisation dans le délai de dépôt des plans. Faute de s'exécuter dans ce délai, les propriétaires sont déchus de leur droit.

Art. 36h (nouveau) Elimination des divergences au sein de l'administration fédérale

Le contenu de cette disposition correspond à celui de l'art. 37g applicable à la procédure d'approbation des plans et à l'actuel al. 3 de l'art. 36d LA.

Art. 36i (nouveau) Prise en considération des oppositions en matière d'expropriation ; procédure d'estimation

L'art. 36i coordonne les éventuelles séances de conciliation, la décision d'approuver le règlement d'exploitation et la transmission à la commission d'estimation des prétentions produites.

⁴³ A propos de la coordination entre les deux lois, voir le Message relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans, FF **1998** 2221 à 2328 en corrélation avec 2250.

Il va de soi que la disposition de l'al. 1 n'est pas indispensable pour permettre à l'office d'organiser des séances de conciliation avec les propriétaires fonciers concernés. Ainsi, l'OFT organise-t-il régulièrement de telles conciliations dans le domaine des chemins de fer sans recourir à une disposition analogue. Lors d'expropriations de parties de bien-fonds, les séances de conciliation donnent de bons résultats, car elles aboutissent souvent au retrait de la demande d'indemnisation. En revanche, lors de demandes d'indemnisations produites pour cause de retrait des droits de défense dans le cadre de modifications de règlements d'exploitations, il n'est en règle générale pas possible d'obtenir des améliorations de projet et, partant, les séances de conciliation ne permettent pas d'atteindre l'effet escompté. La formulation potestative de l'al. 1 indique que, en vertu de son pouvoir d'appréciation, l'office peut renoncer aux séances de conciliation dans de tels cas.

L'al. 2 habilite notamment l'office à autoriser l'envoi en possession anticipé. Dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, cette compétence incombe au président de la commission d'estimation en vertu de l'art. 37k LA. Elle est le reflet des intérêts en jeu lorsqu'un immeuble doit être retiré à un propriétaire. Lorsqu'il est question de retirer uniquement les droits de défense contre des immissions, il n'y a rien à objecter à ce que ce soit l'office qui exerce cette compétence. Cela permet en outre d'éviter que l'on reproche au projet de bloquer les modifications de règlements d'exploitation qui devraient pouvoir être effectuées rapidement afin d'assurer le maintien de la capacité d'un aéroport.

L'al. 3 précise que les autorités d'approbation n'ont d'ailleurs pas à examiner les prétentions à indemnisation produites quant au fond : elles doivent uniquement veiller au respect des exigences formelles des productions, notamment en matière de délai, ainsi qu'à l'exactitude du plan d'expropriation. Les prétentions produites sont ensuite transmises à la Commission fédérale d'estimation compétente pour la suite de la procédure.

L'al. 4 correspond aux al. 1 et 2 de l'art. 37k LA applicables à la procédure d'approbation des plans.

6 Conséquences

6.1 Comparaison entre le droit actuel et le projet

6.1.1 Droit actuel : pas de lien entre la LA et la LEx

Lors de l'introduction de nouvelles procédures d'approche ou de décollage ou de l'adaptation de procédures existantes, les nuisances subies par les riverains peuvent augmenter dans une mesure telle que les conditions d'une expropriation formelle des droits de voisinage se trouvent réalisées. Dans de tels cas, une étude de l'impact sur l'environnement permet toujours de déterminer la charge sonore. Les courbes de bruit figurent dans le rapport d'impact sur l'environnement au sens de l'art. 24, let. b, de l'OSIA. Ce rapport fait partie du dossier de demande soumis à l'enquête publique, au sens de l'art. 36d LA.

En principe, un aéroport public peut être exploité sans expropriation préalable des droits de voisinage. Conformément à la garantie constitutionnelle de la propriété, quiconque se trouve lésé dans ses droits de voisin, par les immissions excessives au

sens de l'art. 684 CC, peut demander l'ouverture d'une procédure pour expropriation formelle des droits de voisinage. L'exploitation d'un aéroport n'est cependant pas soumise à la condition de l'expropriation des droits de voisinage.

Les intéressés ne connaissent l'ampleur des nuisances à venir que sur la base des hypothèses de trafic sur lesquelles se fonde le rapport de l'impact sur l'environnement. En d'autres termes, une éventuelle dépréciation de la propriété due aux nuisances excessives ne déploiera ses effets qu'après la mise en vigueur de la modification du règlement d'exploitation et pour autant que les nuisances excessives pronostiquées portent réellement atteinte aux droits de propriété.

Les propriétaires qui s'estiment lésés s'adressent à l'aéroport afin que ce dernier fasse ouvrir la procédure d'expropriation par devant le président de la Commission fédérale d'estimation. Ce faisant, le propriétaire ou son mandataire doivent fournir toutes les indications utiles pour la suite de la procédure : situation de la parcelle, date d'acquisition, mode d'acquisition, rapports de propriété, droits réels, etc.

Aujourd'hui, aucune disposition légale ne stipule la durée de la prescription, cette dernière est fixée par la jurisprudence du Tribunal fédéral.

6.1.2 Jurisprudence du Tribunal fédéral

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les droits découlant des art. 679 et 684 CC peuvent faire l'objet d'une expropriation, à condition que le dommage soit spécial, qu'il soit grave et qu'il ait été imprévisible au moment de l'acquisition de la propriété. En se fondant sur ces principes, le Tribunal fédéral a condamné l'aéroport de Genève-Cointrin à verser à des riverains des indemnités pour expropriation formelle des droits de voisinage (ATF 121 II 317).

En ce qui concerne la prescription, le Tribunal fédéral a retenu un délai de cinq ans qui court dès que la condition de la spécialité est remplie, c'est-à-dire lorsque les immissions atteignent une intensité excédant la limite de ce qui est usuel et tolérable (ATF 124 II 543).

En outre, au terme de son arrêt du 27 juillet 2004 concernant la commune d'Opfikon, le Tribunal fédéral a considéré que les nuisances sonores s'étant fortement aggravées avec la croissance du trafic enregistrée à partir de l'automne 1996, l'exception de prescription ne pouvait être excipée par l'aéroport de Zurich-Kloten. (ATF 130 II 394).

6.1.3 Réglementation proposée : lien entre la LA et la LEx

Dans la procédure d'approbation du règlement d'exploitation, un lien est créé entre l'adaptation d'un règlement d'exploitation et la loi sur l'expropriation au moyen d'une modification de l'art. 36*d* et l'introduction des nouveaux art. 36*e* à 36*i* LA.

6.1.3.1 Obligation d'établir des plans d'expropriation et des tableaux des droits à exproprier

Le nouvel art. 27, al. 2, LEx prévoit qu'à l'avenir, l'exploitant de l'aéroport devra établir un plan d'expropriation et un tableau des droits expropriés pour toute modification du règlement d'exploitation susceptible d'induire une augmentation sensible de l'exposition au bruit des riverains (exposition au bruit au sens de l'OPB). Ces documents devront mentionner les immeubles à exproprier et les droits de voisinage qui devront vraisemblablement être retirés ainsi que les droits réels, figurant au registre foncier, qui seront manifestement restreints.

6.1.3.2 Réglementation de la prescription

Selon le nouvel art. 41^{bis} LEx, en l'absence d'un dépôt public des plans incluant le fonds considéré, on ne pourra exciper de la prescription. Dans tous les autres cas, le délai de prescription sera de dix ans.

6.2 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

6.2.1 Pour les aéroports et la Confédération

6.2.1.1 Effets en relation avec le nouveau dépôt de plans

Au cours des prochaines années, les routes d'approche et de décollage de l'aéroport de Zurich-Kloten seront modifiées et le règlement d'exploitation sera adapté en conséquence. Les nouvelles routes sont susceptibles d'induire une augmentation sensible de l'exposition des riverains au bruit. Le cas échéant, l'exploitant de l'aéroport devra établir des plans d'expropriation et des tableaux des droits expropriés et procéder au dépôt public dans les communes concernées.

En revanche, la nouvelle procédure ne s'appliquerait qu'à titre exceptionnel à l'aéroport de Genève-Cointrin ; cet aéroport étant gouverné par le régime de la piste unique, il ne faut pas s'attendre à ce que des modifications des routes d'approche et de décollage aient lieu dans des secteurs où la population serait exposée au bruit.

S'agissant de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, les valeurs limites déterminantes d'immission sur le territoire suisse ne sont, ni aujourd'hui, ni dans un futur proche, dépassées, de sorte qu'il n'y pas lieu de procéder à quelques dédommagements. Une règle spéciale selon laquelle par exemple l'OFAC serait responsable du plan d'expropriation et du tableau des droits expropriés n'est pas nécessaire. Par ailleurs, il n'existe pas de disposition légale qui règle la question de savoir qui paierait une éventuelle indemnité. Ces questions ouvertes vont au-delà du cadre de la présente révision et devront être réglées séparément.

Il n'est pas exclu que des aérodromes publics régionaux puissent être amenés à appliquer le nouvel art. 27 LEx (plan d'expropriation et tableau des droits expropriés) en cas de dépassements des valeurs limites d'immissions consécutifs à des modifications des procédures de vol. Il appartiendra aux exploitants de ces

aérodromes de se prononcer sur les conséquences que le régime pourrait avoir dans le cadre de la procédure de consultation.

En résumé, il y a lieu de constater que la publication liée au droit de l'expropriation, laquelle interviendra lors du dépôt des modifications du règlement d'exploitation, créera un surcroît de coûts. Celui-ci ne devrait toutefois pas être déterminant au point d'empêcher la réalisation d'un projet.

6.2.1.2 Effets en relation avec la procédure et les frais de procédure

La suite de la procédure se déroulera devant les commissions d'estimation, comme c'est le cas aujourd'hui. Les coûts de procédure ne devraient donc pas différer de ceux qui, sous le régime actuel, incombent à l'expropriant. Pour l'aéroport de Bâle-Mulhouse, les frais seront à la charge de la Confédération.

6.2.1.3 Effets de la nouvelle réglementation de la prescription

Cet aspect revêt une signification particulière pour l'aéroport de Genève-Cointrin. Consultés à ce sujet, les responsables de cet aéroport s'attendent à des indemnisations supplémentaires au cas où la jurisprudence du Tribunal fédéral sur la prescription (cinq ans) serait abolie au profit de la modification proposé. Ils ont spécialement insisté sur les coûts qui résulteraient de l'application du nouvel art. 41^{bis} LEx.

6.2.1.4 Effets sur d'autres ouvrages d'utilité publique

La LEx étant d'application générale, le projet ne concerne pas seulement l'aviation mais tous les ouvrages publics ou au bénéfice d'une concession publique tels que chemins de fer, routes, lignes à haute tension et, dans certains cas, installations de télécommunication (antennes) ou autres.

6.3 Capacité d'exécution

A l'avenir comme aujourd'hui, la procédure visant à adapter un règlement d'exploitation et la procédure d'expropriation resteront distinctes et chacune se déroulera indépendamment de l'autre. La nouvelle procédure d'expropriation n'influencera pas non plus la mise en œuvre des modifications d'un règlement d'exploitation déjà approuvées par l'OFAC (art. 36d, al. 1 et 2, LA).

La compétence de la Confédération pour édicter des dispositions en matière du droit d'expropriation se fonde sur les art. 26, 36 et 81 Cst.

La compétence de la Confédération pour édicter des dispositions en matière d'aviation se fonde sur les art. 87 et 92 Cst.

Table des matières

1 Genèse du projet	4
1.1 Situation initiale	4
1.2 Travaux de la commission et de la sous-commission	6
1.3 Procédure de consultation	7
2 Droit d'expropriation	9
2.1 Expropriation en raison d'immissions en vertu du droit d'expropriation en vigueur	9
2.1.1 Bases légales de l'expropriation en raison d'immissions	9
2.1.2 Expropriations formelles lors de la construction d'un ouvrage public ou au bénéfice d'une concession	10
2.1.2.1 En général	10
2.1.2.2 Procédure lors d'expropriation en raison d'immissions	10
2.1.2.3 Pratique en matière d'expropriation en raison d'immissions	12
2.2 Extinction des prétentions en raison du retrait des droits de défense	13
2.2.1 Problématique	13
2.2.2 Prétentions à indemnité : extinction pour cause de dépassement de délai	15
2.2.3 Prescription de prétentions à indemnités : exceptions	15
2.3 Transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers	16
2.3.1 Problématique	16
2.3.2 Contenu de la nouvelle réglementation	17
2.3.3 Locataires affectés par le bruit : cas relevant du droit d'expropriation au lieu du droit du bail	17
3 Droit de l'aviation	18
4 Autres thèmes	20
4.1 Réponse du Conseil fédéral à la question 01.1062	20
4.2 Effets sur d'autres domaines du droit	21
4.2.1 Bruit des aéroports et des places d'exercice militaires	22
4.2.2 Infrastructures existantes destinées aux transports terrestres	22
4.2.3 Effets d'une évolution du bruit émis par des infrastructures existantes destinées aux transports	23
4.2.3.1 Augmentation du trafic sur des routes de desserte	23
4.2.3.2 Une infrastructure destinée aux transports nécessite un assainissement imprévu	23
4.2.3.3 Augmentation rampante du trafic sur une voie de circulation existante	24
4.2.3.4 Synthèse	24
4.2.4 Indemnités en faveur des locataires affectés par le bruit	24
5 Commentaire des dispositions	25
5.1 Loi fédérale sur l'expropriation	25
5.1.1 Révision relative à l'indemnité et à la réduction du loyer	25

5.1.2 Révision relative au dépôt public des plans et à l'avis personnel	27
5.1.3 Révision relative à la péremption et à la prescription	28
5.2 Loi fédérale sur l'aviation	28
6 Conséquences	30
6.1 Comparaison entre le droit actuel et l'avant-projet	30
6.1.1 Droit actuel : pas de lien entre la LA et la LEx	30
6.1.2 Jurisprudence du Tribunal fédéral	31
6.1.3 Réglementation proposée : lien entre la LA et la LEx	31
6.1.3.1 Obligation d'établir des plans d'expropriation et des tableaux des droits à exproprier	32
6.1.3.2 Réglementation de la prescription	32
6.2 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel	32
6.2.1 Pour les aéroports et la Confédération	32
6.2.1.1 Effets en relation avec le nouveau dépôt de plans	32
6.2.1.2 Effets en relation avec la procédure et les frais de procédure	33
6.2.1.3 Effets de la nouvelle réglementation de la prescription	33
6.2.1.4 Effets sur d'autres ouvrages d'utilité publique	33
6.3 Capacité d'exécution	33
7 Constitutionnalité	34